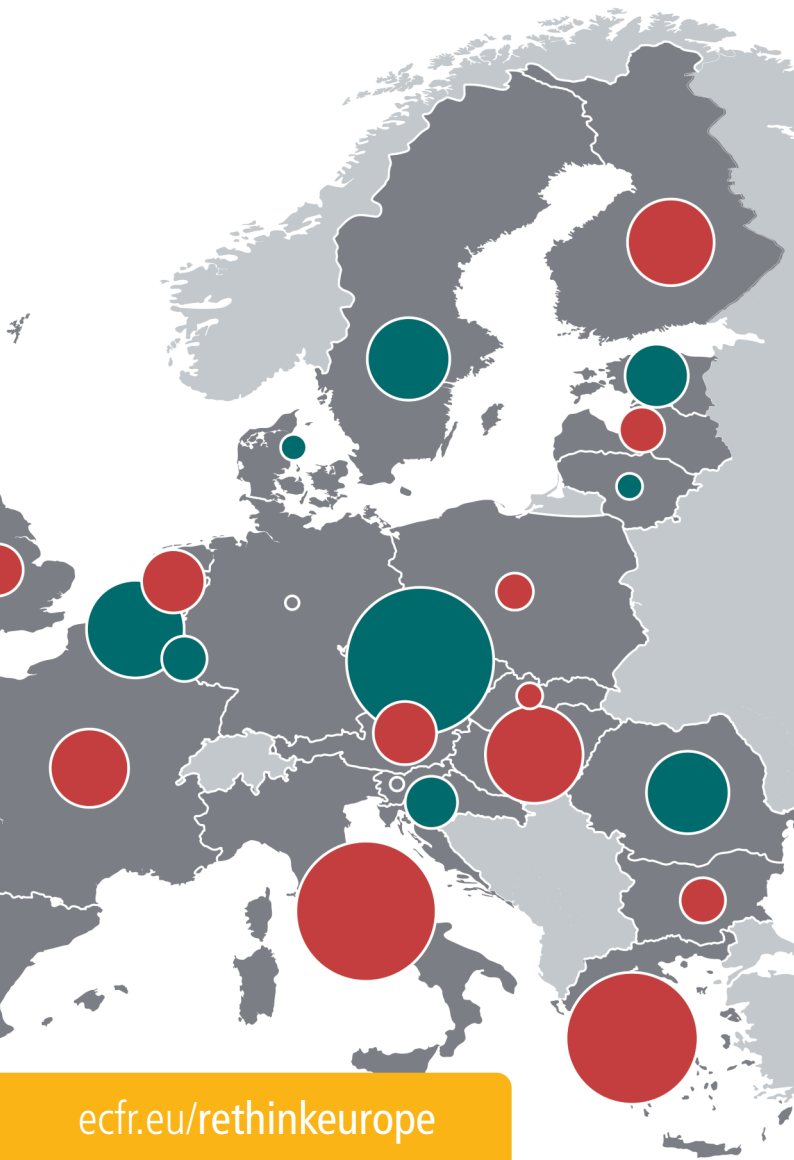
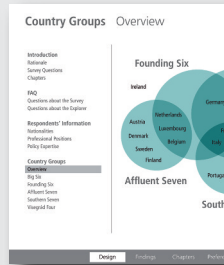
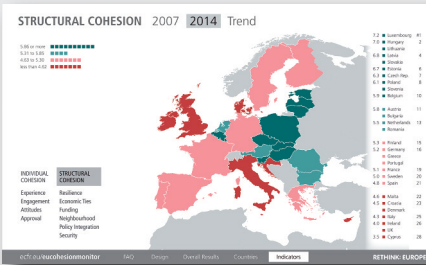


Europäischer Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit der EU

Ergebnisse und Schlussfolgerungen
aus dem Projekt **Rethink: Europe**
von Josef Janning

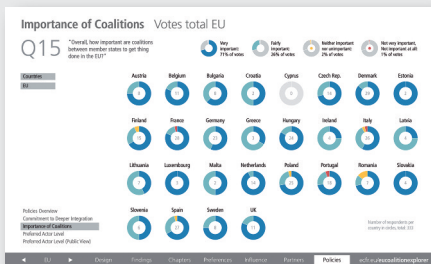
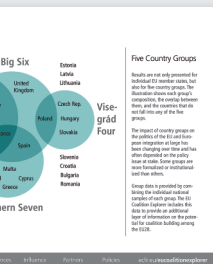


RETHINK: EUROPE



Im Rahmen des Projekts Rethink: Europe hat der European Council in Foreign Relations (ECFR) zwei analytische Werkzeuge entwickelt, die neue Einblicke in die Zusammenarbeit und den Zusammenhalt der Europäischen Union geben.

Der **EU Cohesion Monitor** misst das Potenzial zur Kooperation in den Staaten bzw. den Gesellschaften der EU. Je größer die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit anderen Staaten – so die Arbeitshypothese – desto höher der europäische Zusammenhalt in dem betreffenden Land. Anhand von zehn Indikatoren unterscheidet das Instrument zwischen individuellem und strukturellem Zusammenhalt.



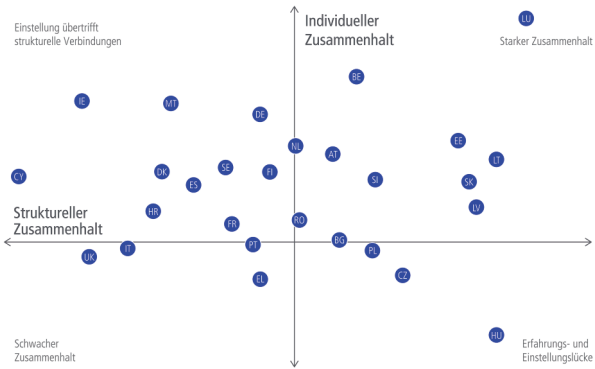
Der **EU Coalition Explorer** macht erstmals das informelle Beziehungsnetz zwischen den Staaten sichtbar. Basierend auf einer europaweiten Befragung von Akteuren veranschaulicht der interaktive Datenatlas die Interaktionsdichte zwischen den EU-Staaten, den Stellenwert anderer Mitgliedstaaten sowie die Vorlieben und Erwartungen an die Zusammenarbeit in der EU. Die Arbeitshypothese dieses Instruments ist, dass die Weiterentwicklung europäischer Handlungsfähigkeit wesentlich von der Bereitschaft und Fähigkeit der EU-Staaten zu gemeinsamem Handeln abhängen wird.

Aus den bis zum Sommer 2017 vorliegenden Ergebnissen für beide Instrumente lassen sich eine Reihe von Ableitungen und Empfehlungen gewinnen.

Was der EU Cohesion Monitor über den Zusammenhalt in der EU zeigt

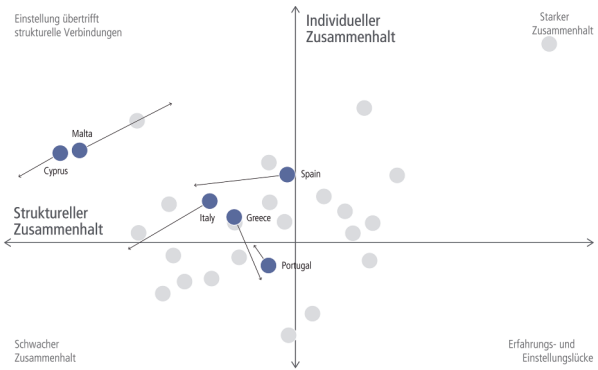
- ▶ **Der europäische Zusammenhalt wächst langsam.** Die meisten EU-Staaten werden aus heutiger Sicht wohl nicht mehr als 70-80% des maximal möglichen Zusammenhaltsniveaus erreichen. Große Staaten werden aufgrund ihrer geografischen wie demografischen Bedingungen tendenziell darunter liegen, kleine Staaten im räumlich-wirtschaftlichen Zentrum Europas auch darüber. **Zusammenhalt wird immer ein knappes Gut bleiben, dass gepflegt und vermittelt werden muss.**
- ▶ **Der Zusammenhalt in Europa ist robuster als oftmals angenommen.** Die engen Verbindungen zwischen den Staaten der EU sind selbst nach Jahren im Krisenmodus keineswegs abgerissen oder nachhaltig geschwächt.
- ▶ Der **EU Cohesion Monitor** zeigt, dass Zusammenhalt in den Jahren der Finanz- und Staatsschuldenkrise weniger volatil war als erwartet, sowohl in Bezug auf strukturelle Ebene des Staates als auch mit Blick auf die individuellen Merkmale in der Gesellschaft. **Zusammenhalt schwindet nicht generell, sondern differenziert und verlagert sich.** Lagen 2007 noch 2/3 der EU-Staaten in einem Bereich von +/- 1 um den Mittelpunkt der Untersuchungsachsen, so driften die Mitgliedstaaten in den folgenden zwei Jahren deutlich auseinander. Welche Merkmale den Zusammenhalt prägen weicht nun stärker voneinander ab. Strategien zur Stärkung von Zusammenhalt müssen differenziert gedacht werden.

Position der EU-Staaten im EU Cohesion Monitor 2014
 (Quelle: ecf.eu/eucohesionmonitor)



In den Ländern, die am stärksten von der Finanzkrise betroffenen wurden, verändert sich der europäische Zusammenhalt nicht einheitlich (siehe die Veränderung der Position dieser Staaten zwischen 2007 und 2014 in der Grafik auf der nächsten Seite). In GRIECHENLAND sinken die individuellen Indikatoren stark, während die strukturellen Indikatoren leicht zunehmen. In IRLAND und PORTUGAL nehmen die individuellen Werte deutlich zu, während die strukturelle Dimension in PORTUGAL leicht und in den anderen Ländern deutlich schwächer wird. **Besonders kritisch ist die Entwicklung in ITALIEN, denn hier sinken die Indikatoren für Zusammenhalt auf beiden Ebenen deutlich.** Einst ein Schlüsselland der europäischen Einigung, nähert sich ITALIEN dem Zusammenhaltsprofil von GROSSBRITANNIEN.

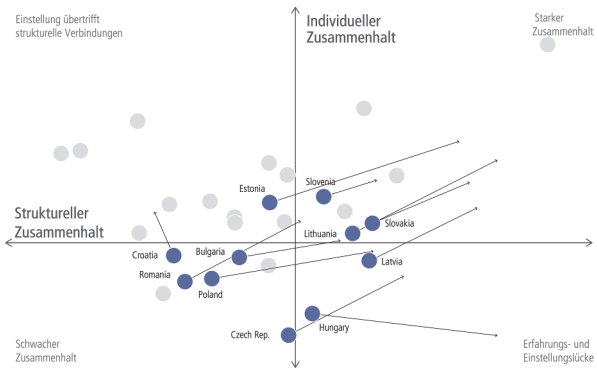
Veränderung des Zusammenhalts in Finanzkrisenstaaten 2007-2014 (Quelle: ecf.eu/eucohesionmonitor)



Neben Regierungen sollten auch zivilgesellschaftliche Organisationen und die Bürger der EU Ansätze zur Stärkung des individuellen Zusammenhalts finden, um Defizite auszugleichen.

- Die Indikatoren des EU Cohesion Monitor zeigen **mehr Potenzial die individuelle Ebene des europäischen Zusammenhalts zu beeinflussen als die strukturelle Ebene**. In zahlreichen Staaten sinken die strukturellen Indikatoren, doch die individuellen Werte steigen. Europäischer Zusammenhalt leidet nicht per se unter einer Abwendung der Bürger. Doch die gesellschaftliche Abwendung von Europa hat dort gravierende Folgen, wo sie besonders stark ausfällt, wie in GRIECHENLAND, oder wo zusätzlich auch der Staat strukturell weniger stark mit der EU verbunden ist, wie in GROSSBRITANNIEN. Das Gegenbeispiel ist IRLAND, das von

Entwicklung der östlichen EU-Mitgliedstaaten 2007 zu 2014
 (Quelle: ecf.eu/eucohesionmonitor)

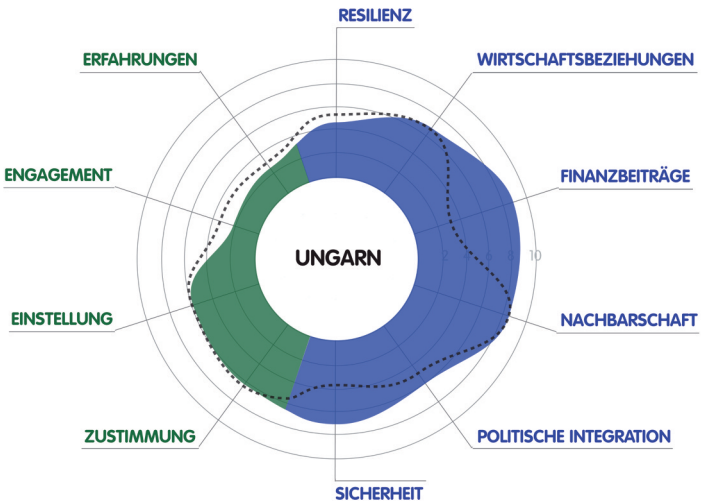


der Finanzkrise hart getroffen wurde. Die Iren zeigen einen stabilen Wert beim individuellen Zusammenhalt, der in der Krise sogar gestiegen ist. Dies hat sich günstig auf das Krisenmanagement der Politik ausgewirkt.

- Die größten Zuwächse an strukturellem Zusammenhalt – gegen den oben beschriebenen Trend – zeigen ost-mitteleuropäische Länder wie POLEN, TSCHECHIEN oder die SLOWAKEI, die im ersten Jahrzehnt ihrer EU-Mitgliedschaft klar dazu gewonnen haben (Grafik oben). Im Zusammenhaltsprofil entfernt sich POLEN deutlich von GROSSBRITANNIEN. In TSCHECHIEN – 2007 das Schlusslicht des Zusammenhalts auf individueller Ebene – steigen beide Dimension fast gleichmäßig an. In UNGARN dagegen öffnet sich die Schere zwischen individueller und struktureller Dimension des Zusammenhalts deutlich. In keinem EU-Land ist diese Diskrepanz 2014 größer. Die hohen Zusammenhaltswerte auf

**INDIVIDUAL
COHESION**
4.5 > 4.1

**STRUCTURAL
COHESION**
5.5 > 7.0



2007 2014

struktureller Ebene zeigen eine deutlich engere Verzahnung des Landes mit der EU, die geringsten Werte auf individueller Ebene belegen, dass die ungarische Gesellschaft diese Verknüpfung nicht wahrnimmt oder nachvollziehen kann (Grafik oben).

- ▶ Diese Diskrepanz demonstriert die Bedeutung des »human factor«, der Erfahrungswelt von Menschen.

Strukturelle Faktoren des Zusammenhalts sind dagegen überwiegend nicht direkt von den Bürgern erfahrbar. Sie wirken eher unter den Entscheidern in Wirtschaft und Staat bzw. den Bildungseliten. Gute Bildung bzw. gute Vermittlung von Makro-Indikatoren können positiv auf die Entwicklung individuellen Zusammenhalts ausstrahlen, dürfen die unmittelbaren Erfahrungen von Menschen jedoch nicht ersetzen.

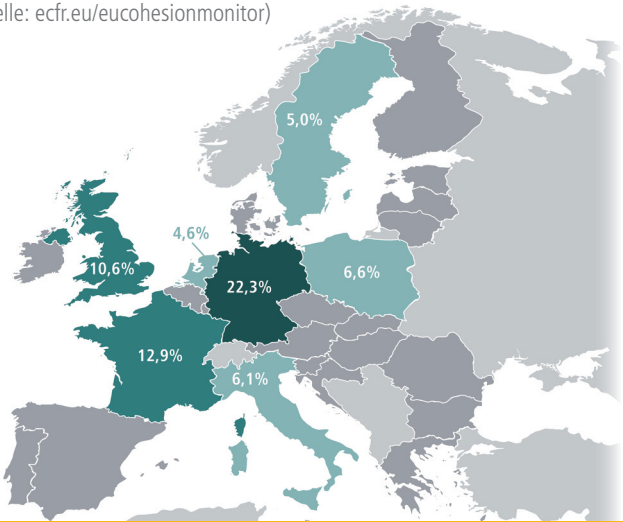
Um individuellen europäischen Zusammenhalt zu entwickeln, müssen Europäer auch europäische Erfahrungen machen; etwa indem sie Kontakte zu anderen Menschen in der EU knüpfen und in anderen europäischen Ländern und Gesellschaften Erfahrungen sammeln.



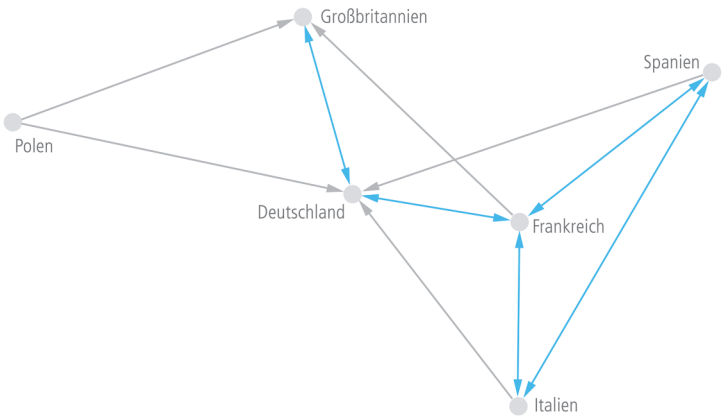
Was der EU Coaliton Explorer über die Handlungsfähigkeit der EU durch die Bildung von Koalitionen aussagt

- ▶ Neben der formalen Ebene der EU-Politik, an der alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise beteiligt sind, existiert ein zweites, informelles Beziehungsnetz zwischen den Staaten, dessen Zusammensetzung und Dichte durch Interessen, Vorlieben und Bedeutung bestimmt wird. In diesem Netz gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Staaten: **Wer informell gut vernetzt und angesehen ist, kann erfolgreicher Initiativen entwickeln und Partner gewinnen.**

Am häufigsten kontaktierte EU-Staaten
(Quelle: ecf.eu/eucohesionmonitor)



- ▶ Vor allem die sechs großen EU-Staaten sind auf der informellen Ebene gut vernetzt, sowohl untereinander als auch mit anderen Mitgliedstaaten.
- ▶ Kein anderes Land ist so gefragt, beachtet und einflussreich wie DEUTSCHLAND. Schon FRANKREICH strahlt nicht in alle Räume der heutigen EU aus. Die deutsch-französische Achse bildet allerdings den Beziehungskern des unsichtbaren Netzes der 28 Mitgliedstaaten – eine dichtere Beziehung zwischen zwei so stark vernetzten Staaten findet sich nirgends.
- ▶ GROSSBRITANNIEN bleibt auch nach der Brexit-Entscheidung ein Zentrum im Geflecht der Staatenbeziehungen. Insbesondere bei den kleinen Mitgliedern im Norden hat es Einfluss und Gewicht. Für IRLAND, die NIEDERLANDE, DÄNEMARK und SCHWEDEN erzwingt der Brexit deshalb eine strategische Neuausrichtung

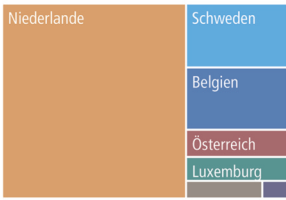


innerhalb der EU. In diesen Staaten sind die Ergebnisse des **EU Coalition Explorer** besonders intensiv rezipiert worden. In der Neuausrichtung liegt eine gute Chance für die Europapolitik dieser Staaten, neue Partner und Handlungsmöglichkeiten zu gewinnen.

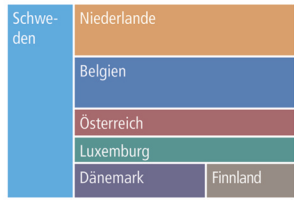
- Die Studie deckt die Schwäche wohlbekannter Dreieckskonstellationen unter den größten EU-Staaten auf (Grafik oben) auf. So ist FRANKREICH hinter DEUTSCHLAND und GROSSBRITANNIEN das schwächste Glied der heutigen »Großen Drei«. Im künftigen Dreigestirn nach dem Brexit bekäme ITALIEN diese Rolle – denn es gibt eine Lücke zwischen Berlin und Rom. Dem Weimarer Dreieck fehlt die direkte Verbindung zwischen FRANKREICH und POLEN – informell betrachtet sind es zwei bilaterale Beziehungen Deutschlands mit seinen Nachbarn im Westen und Osten.

Die sieben reichen kleinen EU-Staaten im Einflussranking
(Quelle: ecfr.eu/eucoalitionexplorer)

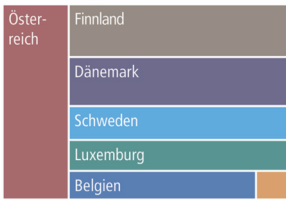
Erster Rang



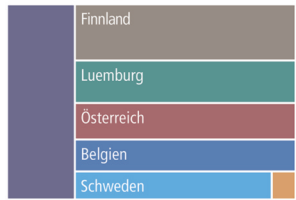
Zweiter Rang



Fünfter Rang



Sechster Rang



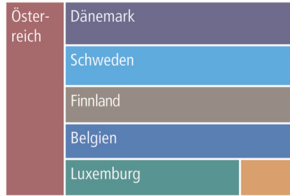
Das »mediterrane Dreieck« aus FRANKREICH, ITALIEN und SPANIEN wird vielfach übersehen, scheint jedoch mit starken reziproken Verbindungen in allen Richtungen der stabilste Bestandteil in der Beziehungsstruktur der großen sechs EU-Staaten zu sein.

- Jenseits der Schwergewichte gibt es zwei kleinere EU-Staaten, die höhere Werte in den Interaktionsindikatoren und Einflussmessung aufweisen: SCHWEDEN und die NIEDERLANDE zeigen große Übereinstimmung der Interessenlagen, werden häufig kontaktiert und als besonders responsiv, einflussreich und als wichtige Partner in verschiedenen Politikbereichen wahrgenommen. Ihre enge Verflechtung innerhalb und außer-

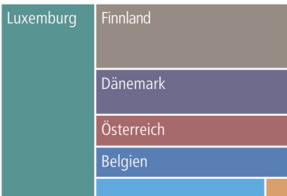
Dritter Rang



Vierter Rang



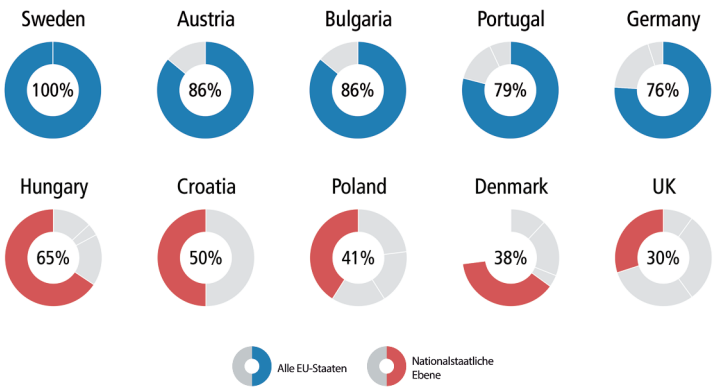
Siebter Rang



halb der Gruppe der sogenannten »reichen Kleineren«, die BENELUX-Staaten, die SKANDINAVIER und ÖSTERREICH, öffnet ein weiteres Koalitionsfeld: **Wenn die sieben »reichen Kleineren« enger und aktiver zusammenarbeiten, bietet dieser Kooperationsraum neue Gestaltungschancen, denen sich auch weitere Staaten anschließen können.** Innerhalb dieser Gruppe bestehen allerdings deutliche Unterschiede. So konzentriert sich ÖSTERREICH zwar stark auf DEUTSCHLAND und gilt in der deutschen professionellen Klasse als einflussreicher als SCHWEDEN, dieser Eindruck wird jedoch weder von den anderen »reichen Kleineren« noch von den anderen großen Staaten geteilt.

Daneben weist der EU Coalition Explorer auf zwei, regional geprägte Kooperationsgemeinschaften hin. Die Mittelmeergruppe aus FRANKREICH, GRIECHENLAND, ITALIEN, MALTA, PORTUGAL, SPANIEN und ZYPERN sowie die vier Visegrád-Staaten, POLEN, TSCHECHIEN, SLOWAKEI, UNGARN sind stark auf sich selbst bezogen. Von besonderem Belang als Brückenbauer sind deshalb die großen, gut vernetzten Mitgliedstaaten im Süden, FRANKREICH, ITALIEN und SPANIEN, und im Osten POLEN, die im Fokus ihrer regionalen Gruppe stehen.

Wie soll eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU organisiert werden? (Quelle: ecfr.eu/eucoalitionexplorer)



Schlussfolgerungen der **Rethink: Europe** Instrumente

1. Der **EU Cohesion Monitor** bildet die Entwicklung des europäischen Zusammenhalts über die Zeit ab. Das Instrument zeigt unter welchen Umständen Zusammenhalt zwischen Staaten und Gesellschaften innerhalb der EU geschwächt wird und wo Handlungsbedarf und -potenzial besteht. **Kontinuität und Wandel in den Kontext einzubetten und dabei zwischen der individuellen und strukturellen Ebene zu differenzieren ist ausschlaggebend, um europäischen Zusammenhalt zu verstehen.**
2. **Die Weiterentwicklung der EU hängt von der Fähigkeit ihrer Mitgliedstaaten ab, sowohl rechtlich bindende als auch informelle, handlungsfähige Koalitionen zu bilden.** Die Grafik links zeigt dazu beispielhaft die Präferenzen der professionellen Klasse zur Frage einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik. In Blau die Staaten mit hoher Zustimmung für gemeinsames Handeln, in Rot diejenigen, die dieses Politikfeld national regeln möchten.
3. Will man den Kreis der Staaten ermitteln, die das europäische Projekt in einem Umfeld von Europaskepsis und Renationalisierung voranbringen, muss man die Vorlieben und Erfahrungen in der Zusammenarbeit der EU-Regierungen identifizieren. Der **EU Coalition Explorer** enthüllt strukturelle Lücken als auch mögliche Brückenbauer im informellen, unsichtbaren Beziehungsgeflecht. **Die Ermittlung plausibler und starker**

Koalitionen ist entscheidend für die strategische Entfaltung von Handlungsoptionen.



Große politische Ereignisse lösen Umorientierungen und Verschiebungen in Europa aus. In dieser neuen politischen Realität muss die europäische Handlungsfähigkeit neu analysiert und Handlungsoptionen neu bestimmt werden.

4. Die Instrumente des **Rethink: Europe** Projekts zeichnen zwei Seiten derselben »EU-Mitgliedschafts-Medaille«. **Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit in der EU müssen weiterhin veranschaulicht und erforscht werden, um die Wahrnehmung Europas in Mitgliedstaaten und umgekehrt die Positionierung von Mitgliedstaaten in der EU zu verstehen.**

Der **EU Cohesion Monitor** unterstreicht die Bedeutung der individuellen Erfahrung für den europäischen Zusammenhalt. Wenn die individuelle europäische Wahrnehmung der EU-Bürger gestärkt wird, vergrößert sich das Potenzial für Zusammenarbeit und Zusammenhalt der EU. Dabei wird auch das Verständnis der strukturellen Bindungen unter den EU-Staaten wachsen – große Diskrepanzen zwischen beiden Dimensionen, wie vor allem für UNGARN ermittelt, werden überwunden. **In diesem Sinn sind Begegnungen von Menschen in Europa eine Schlüsselresource für mehr Zusammenhalt.** Vertrauen in den europäischen politischen Prozess und die Schutzwirkung der EU für ihre Bürger kann nur entstehen, wenn die Menschen mit der Politik und Struktur Europas vertraut sind.

Initiativen sollten bei denjenigen Akteuren ansetzen, die besonderes Multiplikatorpotenzial besitzen, in Parlamenten, Medien und im Bereich der Bildung.



5. **Die Staaten Ostmitteleuropas haben ihren Platz in der EU noch nicht wirklich gefunden.** Dies zeigt die starke Veränderung der Werte im **EU Cohesion Monitor** zwischen 2007 und 2014; die Ergebnisse für 2016, die Ende dieses Jahres vorliegen, werden den Befund bestätigen. Der **EU Coalition Explorer** zeigt, dass der Osten der EU schwächer vernetzt und stärker auf sich selbst bezogen ist als die übrigen Räume der EU. Mehr Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit setzt mehr Interaktion voraus, **es gilt Kooperationschancen und Aufmerksamkeit besser zu nutzen.** Das gilt für die schwedischen und finnischen Handlungschancen in den **BALTISCHEN STAATEN**, für **DEUTSCHLANDS** Rolle gegenüber **POLEN, TSCHECHIEN** und der **SLOWAKEI**, den Möglichkeiten **ÖSTERREICHS** und **ITALIENS** gegenüber **KROATIEN, SLOWENIEN** und **UNGARN**.
6. Die strukturierten Beziehungen zwischen einzelnen EU-Staaten funktionieren nicht hinreichend. Das Dreieck aus **DEUTSCHLAND, FRANKREICH** und **GROSSBRITANNIEN** wird durch den Brexit aufgehoben; seine Schwäche lag in der Beziehung zwischen London und Paris. Künftig könnte **ITALIEN** in diese Rolle eintreten, ist aber zu sehr auf den Süden der EU und **FRANKREICH** ausgerichtet, um die britische Position einnehmen zu können. Solange zudem die deutsch-italienische Beziehung schwach bleibt, wird dieses Dreieck nicht entscheidend zu Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit beitragen. **DEUTSCHLAND sollte**

ITALIEN stärker in Initiativen und Kooperationen einbeziehen.

Gleiches trifft auch für das Weimarer Dreieck zu. Es wird strukturell durch die außerordentlich schwache polnisch-französische Beziehung belastet und politisch durch POLENS gegenwärtige Haltung zu Europa. Die polnischen Antworten auf die Frage nach den EU-Staaten mit denen POLEN gemeinsame Interessen teilt zeigt, wie sehr POLEN auf Osteuropa konzentriert ist. Deutsche Politik und Initiativen aus DEUTSCHLAND sollten diese Defizite aufgreifen, denn **die Verankerung POLENS in der politischen Mitte der EU ist ein Schlüssel zur erfolgreichen Integration Ostmitteleuropas.**

7. **Europa braucht auch bi- und trilaterale Kooperationen ohne Gestaltungsanspruch.** Diese können neben herausgehobenen Konstellationen wie dem deutsch-französischen Tandem erheblich zu Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit beitragen. Dies gilt etwa für eine Kooperation zwischen DEUTSCHLAND, ÖSTERREICH und ITALIEN – die österreichische Politik könnte so mehr aus ihrer starken Ausrichtung auf DEUTSCHLAND machen und zugleich die eigene Vernetzungsschwäche in Europa überwinden. Ein anderes Beispiel ist eine engere Verbindung der SKANDINAVISCHEN STAATEN mit IRLAND, dessen EU-Position durch den Austritt GROSSBRITANNIENS elementar betroffen sein wird.
8. In den kommenden Jahren werden sich die Interaktionsmuster der direkten Nachbarn DEUTSCHLANDS deutlich verändern. **Eine einseitige oder alternativlose Ausrichtung der Nachbarschaft auf Berlin liegt nicht im Interesse der deutschen Europapolitik.** Noch wird sie

die Ansprüche in Den Haag, Brüssel, Kopenhagen oder Stockholm befriedigen. Vielmehr wäre eine engere Zusammenarbeit der wohlhabenden Nachbarstaaten ein Gewinn für die EU und für DEUTSCHLAND, vor allem wenn sie offen für Dritte angelegt ist.

9. **Es gibt einen neuen politischen Raum für Flexibilität, verschiedene Geschwindigkeiten und variable Geometrie in der EU.** Seine Hauptakteure müssen sich jedoch noch finden. Veto- oder Blockadekoalitionen im Osten und Süden der EU können über integrationsoffene Koalitionen neutralisiert oder überwunden werden.

Berlin, Oktober 2017

Josef Janning

RETHINK: EUROPE

Rethink: Europe ist eine gemeinsame Initiative des European Council on Foreign Relations und Stiftung Mercator. Seit 2015 entwickelt das Projekt innovative Ansätze zur Erklärung des Zusammenhalts in Europa und der Handlungsfähigkeit der EU. Seine Begegnungsformate stärken den europapolitischen Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Medien.



**STIFTUNG
MERCATOR**

ECFR Berlin office
Reinhardtstraße 15
10117 Berlin, Germany
T: +49 (0)30 325 0510 0
E: berlin.office@ecfr.eu



ecfr.eu/rethinkeurope